

Stellungnahme zum Prüfbericht der überörtlichen Prüfung der Stadt Halle (Saale) mit dem Schwerpunkt „Eröffnungsbilanz“

zu 1.-3. Allgemeine Ausführungen

Ziel der Prüfung war es, gemäß § 104 b Abs. 4 GO LSA die Eröffnungsbilanz der Stadt Halle (Saale) auf ihre Ordnungsmäßigkeit hin zu untersuchen.

Grundlage einer Prüfung sind dabei aussagefähige Dokumentationsunterlagen.

Die bereitgestellten Unterlagen waren jedoch für einen Dritten nicht so lückenlos aufbereitet, dass eine reibungslose Überprüfung der Sachverhalte erfolgen konnte.

In Auswertung dessen und auf Nachdruck des Fachbereiches Rechnungsprüfung im Rahmen der Jahresabschlussprüfungen sind für sämtliche Daten des unbeweglichen Anlagevermögens und der Sonderposten digitale Objektakten anzulegen. Daraus geht das Mengengerüst und die Bewertung der einzelnen Objekte eindeutig hervor. Mit der Erstellung der Objektakten wurde bereits begonnen. In den folgenden Perioden bzw. Jahren gilt es, diese Dokumentation zu vervollständigen. Die Bewertungsansätze der Objekte sind vor Einstellung der Daten in das Dokumentationsprogramm einer Plausibilitätskontrolle zu unterziehen.

Es besteht mit der Novellierung der KomHVO die Möglichkeit einer Korrektur der Eröffnungsbilanz bis zum Jahresabschluss 2018.

Diese Möglichkeit wird die Stadt Halle (Saale) nutzen, die wesentlichen Abweichungen, die sich bei den Plausibilitätskontrollen ergeben, ergebnisneutral zu korrigieren. Nach dem Jahresabschluss 2018 können Korrekturen vorgenommen werden, die dann das Ergebnis des laufenden Haushaltes verändern.

Für die Aufbereitung einer lückenlosen Dokumentation und der damit im Zusammenhang stehenden Plausibilitätsprüfung ist, auch auf Anraten des Landesrechnungshofes, ein Personalaufwuchs in der Zentralen Anlagenbuchhaltung unumgänglich. Zur Ermittlung des zusätzlichen Personalbedarfes sowie der Aufgabenverteilung erfolgt derzeit die entsprechende stadtinterne Abstimmung.

Als Grundlage der Prozessabläufe und Verantwortlichkeiten wurde eine Verwaltungsvorschrift erstellt, um eine einheitliche Behandlung der Vorgänge in der Stadt gewährleisten zu können.

zu 4. Umstellungsprozess von der Kameralistik zum NKHR

zu 4.2 Inventurrichtlinie und Inventurdokumentation

Im Rahmen der Projektarbeit zur Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde der Inventurrahmenplan festgelegt. Hier wurde die Ersterfassung des Vermögens und der Schulden der Stadt Halle (Saale) im Rahmen der Teilprojekte des NKHR koordiniert.

Die sachliche und personelle Abgrenzung der Inventur zur Eröffnungsbilanz ergab sich aus den Zuständigkeiten der Organisationseinheiten. Der Zeitplan war Bestandteil des Projektes NKHR.

Für die Stadt Halle (Saale) wurde ein Inventurleitfaden vor der Erfassung des Vermögens und der Schulden in Kraft gesetzt (VV 11/2012).

zu 4.3 Bewertungsrichtlinie

Zur Eröffnungsbilanz galt die Verwaltungsvorschrift zur Bewertung des Vermögens, der Sonderposten, der Rückstellungen, der Verbindlichkeiten und der Rechnungsabgrenzungsposten der Stadt Halle (Saale). In dieser Verwaltungsvorschrift, die grundsätzlich auf die Bewertungsrichtlinie des Landes Sachsen- Anhalt aufbaut, wurden Spezialregelungen für die Stadt Halle (Saale) getroffen, die im Vorfeld der Erstellung der Eröffnungsbilanz mit dem Ministerium des Inneren und Sport des Landes Sachsen- Anhalt abgestimmt waren.

Zur Unterstützung der folgenden Jahresabschlussaktivitäten wurde ein Leitfaden zur Verwaltungsvorschrift entwickelt. Dieser Leitfaden diente der näheren Erläuterung der VV 10/2012 in Bezug auf die zu erstellenden Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2012.

In Auswertung der bislang erstellten Jahresabschlüsse wurde die Verwaltungsvorschrift zur Bilanzierung des Vermögens und der Schulden sowie den Grundsätzen zur Erstellung des Jahresabschlusses der Stadt Halle (Saale) entwickelt, die mit dem Jahresabschluss 2017 erstmalig Anwendung findet.

zu 4.4. Einsatz von Finanzsoftware und Zertifizierung

Der Landesrechnungshof hält das Vorliegen eines auf dem Landesrecht beruhenden Prüfzertifikats für den kommunalen Einsatz von Finanzsoftware im Bereich des NKHR für erforderlich.

Gemäß Erlass des Ministerium des Inneren vom 27.05.2009 bezieht sich die Regelung des

§ 12 (1) Nr. 1 GemKVO zur Zertifizierung von Software ausschließlich auf das Verfahren zur eigenen Softwareentwicklung.

Eine Bestätigung einer unabhängigen Stelle, dass die verwendeten Programme dem NKHR entsprechen müssen, ist nicht erforderlich. Die Kommunen haben in eigener Zuständigkeit darauf zu achten, dass die verwendeten Programme die für sie geltenden landesrechtlichen Vorschriften berücksichtigen.

zu 4.7 Möglichkeit zur Korrektur der Eröffnungsbilanz

Auf Anraten des Landesrechnungshofes wird die Möglichkeit der ergebnisneutralen Korrektur der Positionen der Eröffnungsbilanz auch weiterhin, letztmalig mit dem Jahresabschluss 2018, genutzt. Bislang wurden in den Jahresabschlüssen 2012 bis 2015 die entsprechenden Korrekturen nach Bekanntwerden vorgenommen.

zu 5. Anlagevermögen

zu 5.1 Immaterielles Vermögen

Im Rahmen des Vorsichtsprinzips hat die Stadt Halle (Saale) zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanz von einer Bilanzierung geleisteter Zuwendungen an Dritte abgesehen. Es konnte für einen rückwirkenden Zeitraum von 21 Jahren nicht eindeutig klargestellt werden, ob es sich bei den Zuwendungen an Dritte um einen Investitionszuschuss mit oder ohne Zweckbindung handelt oder einen Zuschuss für Sachverhalte darstellt, welcher nach doppelten Grundsätzen nicht aktivierungsfähig wäre. Bei geleisteten investiven Zuwendungen der Stadt Halle (Saale), für welche die Stadt selbst Fördermittel erhalten hat, ist kein Sonderposten in der Bilanz passiviert worden. Eine Unterscheidung zwischen erworbenem Recht und Transferaufwand bei einer Bezuschussung von Dritten war zum Zeitpunkt der Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht mehr nachvollziehbar.

Für die Zukunft wurde die Verfahrensweise in der Verwaltungsvorschrift zur Bilanzierung des Vermögens und der Schulden sowie den Grundsätzen zur Erstellung des Jahresabschlusses eindeutig festgelegt.

zu 5.2 Verfahren bei der Bewertung von unbeweglichen Anlagevermögen

Der Landesrechnungshof konnte, aufgrund der unzureichenden Dokumentation, die Übernahme der Daten des Vermögens des ehemaligen Eigenbetriebes ZGM nicht

nachvollziehen. Es konnte nicht geprüft werden, ob die Bewertung den Vorschriften des NKHR entsprechen.

Die Dokumentation wird im Rahmen der Erstellung der Objektakten erfolgen, um eine eindeutige Nachvollziehbarkeit herzustellen.

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die investiven Fördermittel bei der Bewertung der Berufsbildende Schule IV „Friedrich List“ sowohl durch den Eigenbetrieb Zentrales GebäudeManagement als auch durch die Stadt nicht in voller Höhe berücksichtigt wurden.

Die festgestellten Abweichungen wurden im Jahr 2015 ergebnisneutral korrigiert.

zu 5.3 Sachanlagevermögen

zu 5.3.1 Bebaute und unbebaute Grundstücke

Über das Dokumentenmanagementsystem d.3 werden die Objektakten sukzessiv digital gepflegt und in den folgenden Jahren entsprechend komplettiert.

Somit wird gewährleistet, dass die Bewertungsakten nachvollziehbar zur Verfügung stehen.

zu 5.3.2 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Der Landesrechnungshof hält es für erforderlich, dass abweichende Bewertungsmethoden gegenüber den landesrechtlichen Vorschriften entsprechend begründet werden.

Die abweichenden Regelungen wurden vor der Erstellung der Eröffnungsbilanz mit dem Land abgestimmt. Diese Abweichungen sind in der Verwaltungsvorschrift zur Bewertung des Vermögens, der Sonderposten, der Rückstellungen, der Verbindlichkeiten und der Rechnungsabgrenzungsposten der Stadt Halle (Saale) festgeschrieben.

Mit der Einrichtung der digitalen Objektakten und der einhergehenden Plausibilitätsprüfung werden die Abweichungen nachvollziehbar dokumentiert.

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes sind Grundstücke, für die ein Grundbucheintrag „Eigentum des Volkes“ besteht, grundsätzlich wirtschaftliches Eigentum der Stadt.

Diese Grundstücke werden in der Stadt Halle (Saale) erst mit Datum des Vermögenszuordnungsbescheides aktiviert. Da bei einer unentgeltlichen Übertragung zur Aktivierung des Vermögensgegenstandes ein Sonderposten gebildet wird, erfolgt dadurch keine Veränderung des Eigenkapitals.

zu 5.3.3. Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Die Bewertung der Anlagegüter dieser Bilanzposition werden im Rahmen der Erstellung der Objektakten ebenfalls einer Plausibilitätsprüfung unterzogen. Sämtliche durch den Landesrechnungshof aufgeführten Objekte sind bei dieser Prüfung auf ihre Wertansätze hin zu prüfen und entsprechend zu korrigieren.

Wertbeeinflussende Faktoren sind hierbei zu berücksichtigen, um ein tatsächliches Bild der Vermögenslage der Stadt Halle (Saale) darstellen zu können.

zu 5.4 Infrastrukturvermögen

Die nachvollziehbare Dokumentation des Infrastrukturvermögens erfolgt mit der Erstellung der digitalen Objektakten. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Straßen in den Sanierungsgebieten gelegt.

zu 5.5 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler

Der Landesrechnungshof hält eine Klärung der abweichenden Bewertung der Kunst- und Kulturgegenstände für erforderlich.

In der Dokumentation dieser Vermögensgegenstände werden die entsprechenden Abweichungen ausgewiesen.

Ebenso ist die Zuordnung zu den Anlageklassen zu überprüfen.

Auch für diese Bilanzposition ist eine lückenlose und nachvollziehbare Dokumentation der Anlagegüter umgehend zu erstellen.

zu 5.6 Maschinen und technische Anlagen, Fahrzeuge

Die Bewertungsunterlagen wurden hinsichtlich der Dokumentation als nicht transparent eingestuft.

Auch für diese Position ist eine lückenlose und nachvollziehbare Dokumentation zu erstellen.

zu 5.7 Betriebsvorrichtungen, Betriebs- und Geschäftsausstattung

Der Nachweis des Anlagenbestandes erfolgte durch das Anlagengitter im SAP-System. Diese Unterlagen wurden dem Landesrechnungshof zur Verfügung gestellt.

Die Dokumentation des beweglichen Anlagevermögens erfolgt nunmehr über, durch die Zentrale Anlagenbuchhaltung ausgereichte, Zähllisten, um eine Vereinheitlichung der Inventuren zu gewährleisten.

Somit ist sichergestellt, dass bei einer Nachprüfung das bewegliche Anlagevermögen lückenlos dokumentiert ist.

zu 5.8 Finanzanlagevermögen

Der Landesrechnungshof hält eine Korrektur der Bewertung der Finanzanlagen unter Beachtung der primär vorgeschriebenen Bewertungsmethode für erforderlich.

Es ist zu prüfen, inwiefern bei Vorlage der Anschaffungskosten der Unternehmen diese Methode zum Ansatz kommen kann.

Die alternative Methode des anteiligen Eigenkapitales sollte lediglich als sekundäre Bewertungsmethode angewandt werden.

Da es sich um eine sehr werthaltige Position in der Bilanz handelt, wird diese Prüfung durch die Stadt erfolgen und gegebenenfalls eine entsprechende Korrektur vorgenommen werden.

zu 6. Umlaufvermögen

zu 6.1 Vorräte

Nach Auffassung des Landesrechnungshofes und gemäß Kontenrahmenplan des Landes Sachsen-Anhalt sind die Gewerbegrundstücke und Grundstücke in der Entwicklung im Umlaufvermögen abzubilden.

Die Darstellung dieser Grundstücke erfolgt in der Stadt Halle (Saale) im Anlagevermögen.

Die noch im Vermögen der Stadt Halle (Saale) befindlichen Flächen der Gewerbegrundstücke sind größen- und wertmäßig unerheblich. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese Teilflächen veräußert werden können.

zu 6.2 Forderungen

Für die Position Forderungen wurde eine Wertberichtigung nach den Vorgaben der Verwaltungsvorschrift zur Erfassung und Bewertung von Forderungen, nach Altersstruktur der Forderungen, über ein gesondertes Bewertungsmodul DV-gestützt erstellt, um die bestehenden Forderungen zum Bilanzstichtag entsprechend ihrer Werthaltigkeit in die Bilanz übernehmen zu können.

Die Daten der Wertberichtigungen der einzelnen Forderungsarten liegen in digitaler Form vor. Zum Stichtag der Eröffnungsbilanz kam es aufgrund der zeitgleichen Auflösung eines Vorverfahrens zu manuellen Korrekturen.

In den folgenden Jahresabschlüssen können die Daten nach Produkten oder Geschäftspartnern im System nachvollzogen werden.

zu 7. und 12. Aktive/Passive Rechnungsabgrenzungsposten

Für die Rechnungsabgrenzungsposten konnte, wie grundsätzlich bemängelt, keine ausreichende Dokumentation zur Prüfung vorgelegt werden.

In den folgenden Jahresabschlüssen wurden ausschließlich Rechnungsabgrenzungsposten unter der Vorlage der nachweiserbringenden Unterlagen gebildet.

zu 8. Rücklagen – Sonderrücklagen „Überleitung der Allgemeinen kameralen Rücklage“

Auf Empfehlung des Landesrechnungshofes soll die aus der kameralen Rücklage gebildete Sonderrücklage aufgelöst werden.

In der Allgemeinen Rücklage der Kameralistik wurden nur Beträge vorgehalten, die mit Maßnahmen untersetzt und zweckentsprechend zu verwenden sind. Der Ausweis ist im Jahresabschluss 2011 erfolgt. Die Mindestrücklage wurde bereits 2006 aufgrund des Fehlbetrages aufgelöst.

Die Sonderrücklage wurde in den folgenden Jahresabschlüssen entsprechend der vorgesehenen Verwendung abgebaut.

zu 9. Sonderposten

zu 9.1 Allgemeines

Sämtliche nicht zuordenbaren, passivierungsfähigen Zuwendungen wurden entsprechend der zugehörigen Bilanzposition mit durchschnittlichen Nutzungsdauern erfasst.

Entsprechend der Abstimmung mit dem Ministerium für Inneres und Sport wurde die pauschale Auflösung der nicht zuordenbaren Sonderposten über 5 Jahre vorgenommen. Soweit eine Zuordnung zu vergleichbaren Vermögensgegenständen möglich war, wurde eine entsprechende Nutzungsdauer bestimmt.

Mit dem Jahresabschluss 2017 erfolgt für nichtzuordenbare Investitionszuwendungen, gemäß den aktuellen rechtlichen Vorschriften, eine ertragswirksame Auflösung über 20 Jahre.

zu 9.2. Bilanzierung Schenkungen

Die Bilanzierung von Schenkungen wurde in der Verwaltungsvorschrift „Regelung zur Annahme und Bewirtschaftung von Spenden, Schenkungen und ähnlichen Zuwendungen (unentgeltlicher Erwerb) in der Stadtverwaltung Halle (Saale) und deren Eigenbetrieben“ geregelt. Diese Verwaltungsvorschrift trat im Jahr 2016 in Kraft.

zu 10. Rückstellungen

Die Bildung der Rückstellungen zur Eröffnungsbilanz erfolgte für die gravierenden Positionen im Rahmen der prüfungsbegleitenden Erstellung der Eröffnungsbilanz in Abstimmung mit der Rechnungsprüfung.

Die unzureichende und somit nicht nachvollziehbare Dokumentation wurde bereits durch die Rechnungsprüfung bemängelt.

Entsprechend wurden in den folgenden Jahresabschlüssen Regularien geschaffen, die die Bildung einer Rückstellung nur unter den festgelegten Bestimmungen und unter Erbringung der nachweiserbringenden Unterlagen zulassen.

zu 11. Verbindlichkeiten

zu 11.1 Allgemeines

Der Landesrechnungshof stellte fest, dass die vorgelegten Unterlagen als Dokumentation über den Nachweis der Höhe und der Vollständigkeit der zum Bilanzstichtag zu bewertenden Verbindlichkeiten nicht geeignet erschienen.

Die Verwaltungsvorschrift zur Bilanzierung des Vermögens und der Schulden sowie den Grundsätzen zur Erstellung des Jahresabschlusses enthält Festlegungen im Umgang mit der Position Verbindlichkeiten einschließlich der entsprechenden Verantwortlichkeiten.

zu 11.2 Bilanzierung des Cash-Pooling mit dem Eigenbetrieb ZGM

Der Landesrechnungshof hält eine Änderung der Zuordnung zur entsprechenden Kontengruppe nach den verbindlichen Vorgaben des Kontenrahmenplanes des Landes Sachsen-Anhalt für erforderlich.

Der Eigenbetrieb Zentrales GebäudeManagement wurde zum 31.12.2013 aufgelöst.

Eine nachträgliche Umkontierung ist aufgrund der Rückübertragung der Aufgaben des Eigenbetriebes und des somit nicht mehr vorhandenen Cash-Pools nicht mehr möglich.

Die festgestellte Abweichung begründet sich in dem nicht sachgerechten Ausweis der gesamten „Sonstigen Verbindlichkeiten“ in der Eröffnungsbilanz. Der Geldverkehr mit dem Eigenbetrieb Zentrales Gebäudemanagement war nur eine Unterposition und betrug, wie tatsächlich ausgewiesen 4,35 Mio. EUR.

zu 13. Bilanzierung städtebaulicher Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Rechtliche Vorgaben im Umgang mit den städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sind im Land Sachsen-Anhalt nicht vorhanden.

Der Landesrechnungshof wird das Ministerium des Inneren und Sport ausdrücklich auf die Notwendigkeit der zu schaffenden klarstellenden allgemeinverbindlichen Regelungen im Umgang mit den städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen hinweisen.

Die in den städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten liegenden Objekte werden im Zuge der Dokumentation betrachtet.

Die durch die Stadt entwickelten Sonderregelungen für städtebauliche Maßnahmen sind in die Verwaltungsvorschrift zur Bilanzierung des Vermögens und der Schulden sowie den Grundsätzen zur Erstellung des Jahresabschlusses der Stadt Halle (Saale) integriert und werden ab dem Jahr 2017 Anwendung finden. Die entwickelten Festlegungen entsprechen der Auffassung des Landesrechnungshofes.